

**Auditor General
of Canada**



**Vérificateur général
du Canada**

CAI
AG
85C51

**COMPREHENSIVE AUDIT REPORT
TO THE BOARD OF THE CANADA COUNCIL**

**COMPREHENSIVE AUDIT REPORT
TO THE BOARD OF THE CANADA COUNCIL**




16 October 1985

**COMPREHENSIVE AUDIT REPORT
THE CANADA COUNCIL**

Table of Contents

	Page
1. Audit Scope	1
2. Environment	1
2.1 Mandate	1
2.2 Organization and Programs	2
2.3 Funding	5
2.4 Council Board	5
2.5 Disciplinary Advisory Committees	6
3. Observations and Recommendations	
3.1 Program Management	
3.1.1 Council Board	6
3.1.2 Adjudication Process	9
3.1.3 Resource Allocation Process	13
3.1.4 Evaluating Program Effectiveness	15
3.1.5 Program Co-ordination	19
3.2 Financial Management and Control	21
3.2.1 Roles and Responsibilities	21
3.2.2 Management of Investments	24
3.3 Management and Use of Human Resources	29
3.3.1 Allocation and Use of Human Resources	29
3.3.2 Work Methods	31
3.3.3 Human Resource Management Activities	32



Digitized by the Internet Archive
in 2022 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761115503609>

1. AUDIT SCOPE

Following our preliminary in-depth review of all Canada Council programs, processes and management systems, we selected three areas for detailed examination:

- **The management of grants and assistance programs.** The objective of this part of the audit was to ensure that the Canada Council is establishing priorities, systematically evaluating the effect of its sponsorship activities, and following an effective and impartial process for awarding grants.
- **Financial management and control.** The purpose here was to verify that budgetary controls are adequate and are being adhered to and that investment activities of the endowment fund and other funds are properly controlled.
- **Management and use of human and material resources.** The third objective was to ensure that the Council's human and material resources are being managed effectively and economically.

Because the audit took place between March 1984 and January 1985, we examined data pertaining to the 1983-84 fiscal year.

2. ENVIRONMENT

2.1 Mandate. Established by a 1957 Act of Parliament, the Canada Council's mandate is to encourage the arts in Canada. As set out in section 8(1) of the Canada Council Act, the Council's object is "to foster and promote the study and enjoyment of, and the production of works in, the arts...".

The Council provides grants, support and services to professional artists and arts organizations. The Council serves as the Secretariat for the Canadian Commission for Unesco. Until 1978, the Council's mandate included encouraging the humanities and the social sciences.

Although the Canada Council relies largely on parliamentary appropriations for its budget, and accounts to Parliament (through the Minister of Communications) for its activities, it is not subject to the Financial Administration Act; this leaves the Council with a large measure of flexibility and independence in its operations. Its accounts are audited annually by the Auditor General, and its financial statements are made public in an annual report to Parliament. The Council is also called to appear before parliamentary committees, among them the House of Commons Standing Committee on Communications and Culture.

2.2 Organization and programs. To fulfil its mandate, the Council has established grants, support and service programs that fall into two categories: assistance to individual artists, and assistance to arts organizations. The principle underlying these programs is to foster and promote professional excellence in the arts.

Professional Canadian artists and arts organizations can apply for grants in the following disciplines: dance, music, theatre, writing and publication, visual arts, and media arts. Artists must have completed their basic training or have the necessary competence in their fields to be considered professionals. Arts organizations must have achieved a high standard of artistic quality, administrative competence and financial responsibility. The Council also holds three annual competitions, through its Explorations program, for grants in support of Canadian individuals and organizations that want to undertake innovative artistic and cultural projects.

During 1983-84, about 3,900 grants with a total value of \$64 million were awarded through the Council's various programs. Individual artists received 28.5 per cent of the grants; 71.5 per cent went to arts and arts service organizations. However, individual artists received only 12 per cent of the total granted, whereas arts organizations received 88 per cent.

Applications from individual artists are judged by independent assessors, either individually or as members of juries. Assessors are themselves artists or arts professionals in the fields they adjudicate. There are no standing juries and no juries composed of Canada Council staff. The Council engages the services of about 800 artists and arts professionals each year to perform this role, at a cost of about \$1.2 million.

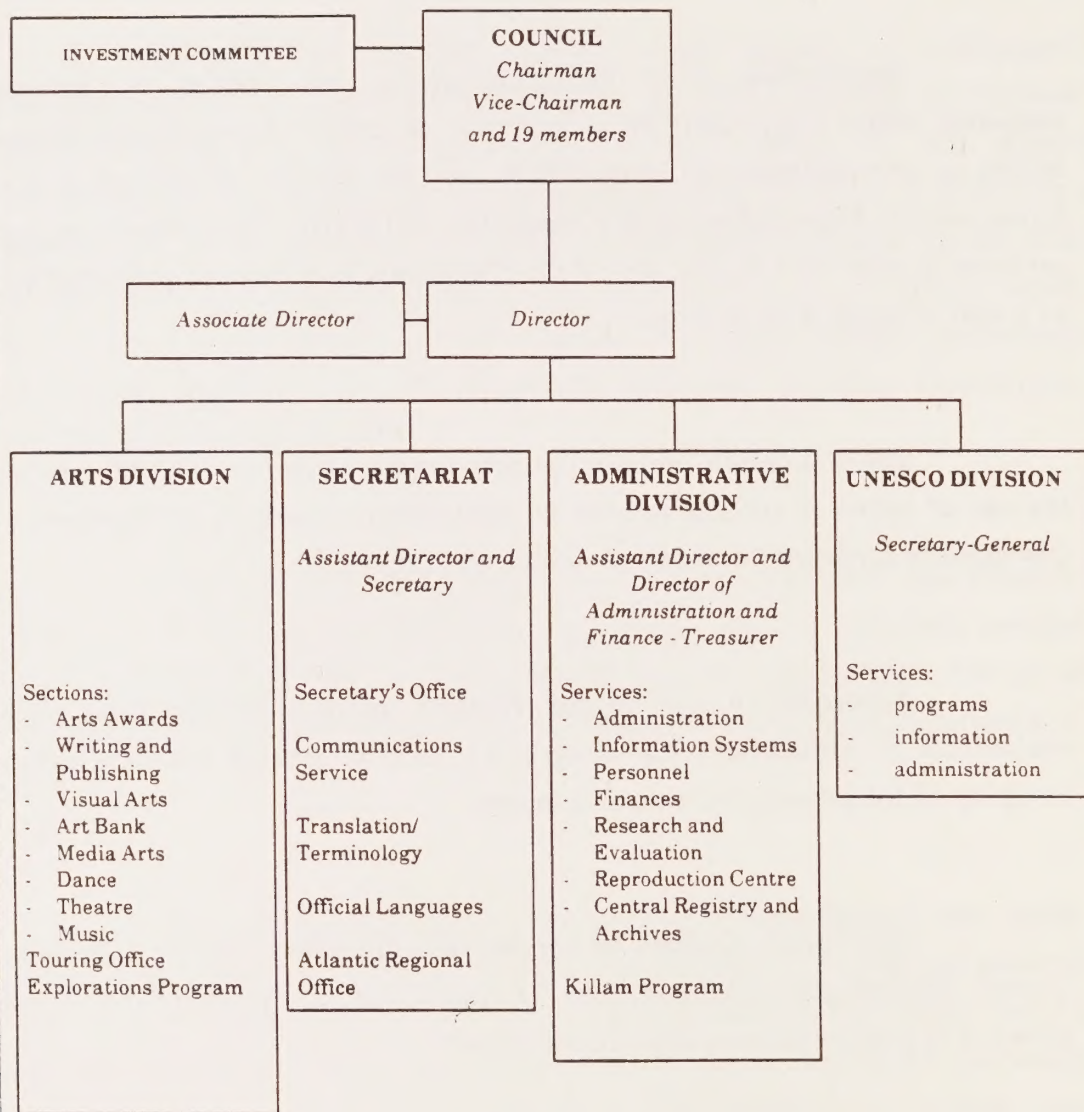
The evaluation process for arts organizations varies and may include the use of juries or reports written by independent assessors or members of the Disciplinary Advisory Committees described in section 2.5.

According to the Canada Council, national competitions and peer evaluations of applications are integral to decision making and help assure the integrity of the process for awarding grants.

The Canada Council comprises four divisions: the Arts Division, the Unesco Division, the Administrative Division, and the Secretariat. These are shown in the accompanying organization chart.

The Director and the Associate Director head a staff of about 235 employees, many of whom are specialists in the artistic disciplines the Council supports. According to a booklet published recently by the Council, "Profile --

**CANADA COUNCIL
ORGANIZATION CHART
APRIL 1985**



The Canada Council and Its Programs", Canada Council staff choose assessors, organize juries, prepare grant recommendations for the board and advise it on policies and programs.

2.3 Funding. When the Council was established, Parliament set up an endowment fund of \$50 million; the income from the fund supported all programs until 1964. As Canada's cultural life developed, this income became insufficient, and in 1965 Parliament began to make appropriations to the Council. During fiscal 1983-84, the Council's income amounted to more than \$75 million, of which more than \$65 million, or 86 per cent, came from parliamentary appropriations. The other sources of Council funds are donations and bequests for special purposes, which totalled about \$26 million.

2.4 Council board. The Canada Council is headed by a 21-member board appointed by the Governor in Council for specified terms. The board meets four times a year -- in March, June, September and December -- to consider and approve grants and establish direction for Canada Council policy. Nine of its members sit on the Executive Committee that meets prior to each Council meeting and as needed. Canada Council staff then carry out their work on the basis of decisions made and direction given by the board.

An Investment Committee advises the board on the management of the Council's endowment fund and other funds. Under section 18 of the Canada Council Act, the Investment Committee is composed of the Chairman of the Council or a representative, a member of the board designated by Council, and three people appointed by the Governor in Council.

Finally, four board members make up the Audit and Evaluation Committee, which has responsibility for recommending the approval of the Council's financial statements and making recommendations to Council on all matters relating to audit and program evaluation.

2.5 Disciplinary Advisory Committees. Six committees, one for each of the artistic disciplines supported by the Council, advise Council staff on matters arising within their respective disciplines. There are more than 40 members on these committees, which are concerned with dance, music, theatre, writing, visual arts, and media arts. Other advisory groups include the Touring Office Advisory Board and the Explorations Advisory Committee.

3. OBSERVATIONS AND RECOMMENDATIONS

3.1 Program Management

3.1.1 Council board

Membership. Board members make decisions about Canada Council activities and account to Parliament for those decisions. Although their decisions deal with cultural and artistic issues, board members also require administrative and financial abilities that go well beyond the artistic domain.

If the board is to be accountable, the various areas of expertise must be represented at all times, whether the board is meeting in plenary session or in committee. To ensure that it has the expertise it requires, the board should define its needs and make recommendations to the Governor in Council.

To assist in the appointment of future members, the board of the Canada Council should identify the knowledge and skills it needs to carry out its mandate and make recommendations accordingly to the Governor in Council.

Management's Response: *This has been done on numerous occasions; the Council will be pleased to do it again.*

OAG response: *Management provided no evidence on this matter. We believe the board should express its needs in terms of required knowledge and skills.*

Meetings. All permanent Canada Council officers are permitted to attend and intervene at meetings of the board and its committees. Over the course of our audit, we observed an average of 50 employees at board meetings, more than double the number of board members. As well as being costly in terms of time, the presence of staff could inhibit open discussion among board members. Apart from tradition, we found no reason for such high staff attendance. We did discover, however, that board meetings are an important forum for communication and information for the Council's various divisions. But, the primary purpose of board meetings is clearly not to facilitate the exchange of information among Council staff.

The board of the Canada Council should review its policy on attendance at board meetings and establish a list of staff that may be called on to appear as necessary.

Management's Response: *The board's advice on this subject will be sought, but the recommendation would seriously impair the staff's knowledge of the board's opinions and the board's access to the expertise of the staff.*

OAG response: *We disagree with management's views and believe it is the board's prerogative to make a decision on that matter.*

Documentation. The general information provided to new board members does not make it easy for them to assume their new responsibilities quickly.

First, the briefing book for new members does not provide adequate information about the Council's policies, strategies and direction or about its various processes. The Arts Division, the Council's key component, is not involved in preparing the briefing book and it does not participate in the only orientation session given for new members.

Second, although the binder was revised in 1984, it contains outdated and redundant material. The policies described there do not always jibe either with the Council's internal policies manual or with reality. For example, the manual and the binder differ as to the policy on using juries to evaluate grant applications from arts organizations. New members may therefore be ill-prepared to fulfil their role.

Board members receive a great deal of information before each meeting. Information is not always presented in a way that facilitates reading and preparation for decision making. Information is not organized to permit discussion of broad issues affecting all the artistic disciplines or the Canada Council's general direction, strategies or granting procedures. As might be expected, much of the documentation concerns recommendations on grant applications requiring Council approval. However, topics to be discussed across disciplines -- that is, independent of a discipline, a recommendation or a particular case that might be of interest across programs, such as overall management objectives, audience development or cross-disciplinary training of artists -- are not often included.

The minutes of one board meeting are sent out with material prepared for the next meeting, a delay of two-and-a-half months. Such a delay is considered unacceptable by most boards of directors.

Documentation intended for the board of the Canada Council should:

- inform members about the Council's policies, strategies and processes;
- be updated regularly to eliminate outdated and redundant material;
and
- be presented in a format that facilitates reading and assists decision making.

Minutes of board meetings should be available within a reasonable time after each meeting.

Management's Response: *These recommendations will be implemented.*

3.1.2 Adjudication process. In 1976-77, the Office of the Auditor General examined the Canada Council's granting procedures as well as its internal controls over the administration of the grants program. The weaknesses revealed in the Auditor General's 1977 Report to the House of Commons were attributable largely to the absence of clearly defined policies and consistent procedures. The Canada Council took steps to correct these weaknesses by clarifying its granting policies and procedures.

In the present audit we also observed that:

- proper control over the handling of grant applications is being exercised from the time the application arrives to final payment;
- methods of payment and related controls are appropriate;

- all recommendations concerning grants, refusals and levels of funding are presented to the board for final approval; and
- the decision-making process for awarding grants does not include redundant activities.

We did find, however, that 57 per cent of the value of grants given in 1983-84 was awarded on the basis of evaluations by Canada Council staff rather than by juries and independent assessors. This contradicts the policy described in the briefing book for board members, as well as the Council's stated principle of peer evaluation. It is also surprising to note that the monetary value of some of these grants is high -- more than \$1 million -- whereas the value of grants awarded on the basis of jury evaluations is relatively insignificant -- generally in the order of \$7,000.

This practice compromises the Council's own tenets -- the principles of integrity, impartiality and objectivity. There is also the risk that juries are being used ineffectively.

If they rely on the information in their briefing books, board members may be unaware of the important role played by Council program staff. As a result, they may unknowingly assume additional responsibility by approving recommendations based on evaluations conducted without the benefit of independent assessors.

In view of its principles regarding the integrity of the granting process, the Canada Council should re-examine its methods of awarding grants as well as its use of juries and independent assessors.

Management's Response: The Council constantly re-examines its methods of awarding grants and its use of juries and assessors and will continue to do so.

OAG response: We believe we have an interpretation problem here. We would like assurance that the Council will re-examine its methods in view of the facts we demonstrate in the previous paragraphs.

We also observed that grant files generally do not document evaluation criteria, reasons for granting or refusing an application, or the level of funding awarded. The only material justifying grants is that presented to board members for their approval. But the information does not document the process of evaluating artistic merit, all evaluation criteria used, or how an application was weighed against the criteria to reach a decision about the level of funding.

Because there is no documented evidence that each application has received due process, the Canada Council is constantly vulnerable to criticism.

In the case of applications evaluated by juries, we found no documentation justifying decisions, except in the case of the writing and publishing section.

In the case of applications examined by Canada Council staff, files contained no information justifying either the grant or the funding level recommended on the basis of the evaluation criteria used. As a result, the documentation presented to the board contained nothing about the evaluation criteria used as a basis for recommending most of the operating grants awarded in the theatre, music and dance disciplines -- a total of \$24 million, or 39 per cent of the amount of grants awarded in 1983-84. Nor was there any way of tracing how staff had weighed applications against criteria to arrive at a recommendation and funding level.

The Canada Council should document the evaluation criteria used to assess grant applications and the method by which applications are weighed against them and justify its decisions about awarding grants on the basis of these criteria.

Management's Response: *The Council currently documents evaluation criteria and justifies its grant decisions on the basis of these criteria.*

OAG response: *Here also, we have an interpretation problem. The documentation on file about criteria used is incomplete, and the justification of the decision based on these criteria is insufficient.*

Funding levels for operating grants depend mainly on how much an applicant received the previous year. The officer evaluating the application recommends whether the grant should increase, decrease or remain the same. This policy is not set out, however, in the internal policies manual, information booklets or briefing material for the board. Only the Estimates make any reference to the notion of annual subsidies. The current practice makes it appear that grants are awarded automatically to past recipients, leaving the Council open to the criticism of "historical bias" in its adjudication process.

In addition, evaluations and decisions about grant applications take place during a short period of intense activity, with everyone involved carrying a heavy work load. In-depth evaluations of all organizations receiving grants are therefore difficult; but this does not make them any less necessary, given the fact that the awarding of these major operating grants is based on historical factors. In addition to annual assessments, more comprehensive evaluations could be conducted on a cyclical basis, say, every three to five years. Funding levels could be justified by starting from a zero base instead of relying on the level in previous years; the administrative competence and financial responsibility of the organization could also be examined in detail. Evaluations could then be reviewed

by Council staff and by the board any time during the year, at the same time allowing them to review the whole operating grants program and the criteria used to evaluate applications.

The Canada Council should:

- **review its methods of awarding operating grants; and**
- **conduct in-depth evaluations of the organizations receiving operating grants on a multi-year cycle.**

Management's Response: The Council frequently reviews its methods of awarding operating grants and will continue to do so. The board will decide whether and in what circumstances multi-year evaluations would be worthwhile given their costs.

OAG response: The Office does not consider that management and the board are systematically reviewing their awarding methods. Management should propose an evaluation plan, alternatives and estimated costs to the board so it can make decisions.

3.1.3 Resource allocation process. Although there is a document setting out the six elements taken into consideration in allocating the Council's budget, there is no clearly defined process for justifying how funds are divided between the various artistic disciplines and sections. Such a process ought to be approved by the board, documented, communicated throughout the Council and applied at each level of decision making.

There was no formal strategic and operational planning process in fiscal 1983-84. Planning was limited to dividing the budget among and within the disciplines.

We did observe, however, that the Council had begun to document its budgetary planning cycle for 1984-85.

Senior management at the Canada Council rationalizes its decisions about apportioning funds on the basis of historical and evolutionary factors. Pointing to the need to be responsive to the artistic milieu, management does not engage in formal planning. The need to respond to a changing environment does indeed make strategic planning difficult. But even the decision not to take an interventionist approach does not obviate the need for a professional organization to anticipate events or trends. The Canada Council has not established priorities or mapped out strategies by anticipating the kinds of choices it might be called on to make and the potential consequences, advantages and disadvantages of choosing one course of action or another. There is seldom debate about broad policy direction or the means of achieving the objects set out in the Canada Council Act (for example, the relative merits of direct financial assistance, promotional campaigns, an approach based on providing services and/or advice, and audience development). The present decision-making process makes it difficult for the Canada Council to review its strategies and to justify its requests for additional parliamentary appropriations. Moreover, these shortcomings leave the Council unprepared to deal with budget increases or cuts.

Within the Arts Division, overall planning is hampered by the fact that no minimum standardization of planning activities exists. The extent of planning in each section depends on the experience of the manager, so that it varies substantially from one section to another. In the absence of standard procedures for developing and submitting plans and budget proposals, only some of the sections make detailed and explicit budget proposals and link them with their plans.

The Canada Council should document how it allocates its annual budget within each artistic discipline and each of its services, so as to establish and demonstrate its priorities and the choices it has made in relation to them.

Management's Response: A great deal of documentation on this subject already exists. The Council will consider how it can be improved.

OAG response: We have seen no evidence of how the budget is allocated within each artistic discipline and each of Canada Council's services to demonstrate its priorities and choices.

3.1.4 Evaluating program effectiveness. The Canada Council has developed a complex network for consulting with the artistic community. This means the Council has access to a certain type of evaluative information, but this has to do with evaluations of the needs and aspirations of its clientele, rather than of the extent to which Council programs and activities are responding to those needs.

The term "evaluation" is used within the Council to refer to such activities as gathering intelligence, consulting, assessing grant applications, making decisions, and budget allocation.

In the government, and within the Office of the Auditor General, terms such as "effectiveness measures", "evaluating effectiveness" and "evaluation" are reserved for activities involving the systematic and orderly gathering of valid and reliable qualitative and quantitative data. These empirical data are then used to assess the nature and extent of the intended and unintended effects of programs in relation to stated objectives.

The Canada Council Act sets out the objects of the Council as being "to foster and promote the study and enjoyment of, and the production of works in, the arts...". The Act goes on to list the Council's powers and some of the means of achieving these objectives. The list is not directive, restrictive nor exhaustive. However, the Council has not translated these objectives and powers

into specific corporate objectives for its programs. In short, the Council's corporate objectives have not been set out in a way to give assurance that all managers are acting in a manner that responds to the Council's overall needs.

Without clearly defined and approved organization-wide objectives, it is not surprising that in the case of specific programs, objectives are unclear or nonexistent. The result is that managers have no benchmarks against which to weigh choices or measure performance. Programs are not clearly structured and defined. The links that should exist between programs and activities, legislative intentions, and the results implied in the Council's objectives are not clearly articulated. As a result, senior management is in no position to be accountable for results to either the board or Parliament.

To be in a position to account for its activities, the Canada Council should define clear links between its programs and activities and the results envisaged in its statement of objectives.

Management's Response: During the audit, the audit team was provided with the Program Evaluation document, which relates to this entire section (3.1.4), describes the many methods the Council has evolved for evaluating programs, and explains why the government evaluation model proposed here is not suitable to the Council.

During the course of the audit, the Auditor General's officials were also provided with a paper describing the Council's objectives, which are those established by Parliament in the Canada Council Act, the relationship between the Council's objectives and the objectives of its sections and programs, and descriptions of the specific objectives of Council sections. This paper demonstrated that Council programs and their objectives are clearly defined and structured.

Attendance at meetings of the Council's many advisory committees would confirm that the Council's evaluation activities provide it with the necessary information both on the "needs and aspirations of its clientele" and on "the extent to which Council programs and activities are responding to those needs".

With regard to the recommendation, successive boards of the Council have discussed and approved all Council programs and their objectives, and each board continues to review and evaluate programs. The board may wish to consider if further definition is required and possible.

OAG response: *The Office has repeatedly demonstrated to management that the links between programs and objectives were not clearly defined and articulated. Consequently, evaluation is almost impossible.*

Without overall objectives, the Council cannot determine which programs and activities should be evaluated continually and which can be evaluated periodically. As a result, managers do not have the perspective needed to evaluate the outcomes of their programs and activities and to adjust them periodically if necessary.

In such a context, to give examples of the kinds of questions program evaluation should answer might turn out to be tendentious. However, let us suppose that one of the Council's objectives is to encourage the creation of superior works of art. Program evaluation might then look for answers to questions like the following: Is the Council providing too much or too little financial support to artists? Does the level of support foster creativity? Are the works of art being produced better than, as good as, or not as good as those produced without the Council's support? What are the socio-economic effects on users or audiences?

The Council does have a Research and Evaluation service, but the service does not have a mandate from senior management to evaluate Council programs. It conducts research and inquiries and gathers statistics. Some of the latter could eventually be used for program evaluation purposes if objectives were clearly defined and articulated.

Given organizational structures in other agencies with similar cultural or social missions, one would expect to find an effectiveness evaluation function at the Council staffed by employees or using outside consultants. In such a case, the client for the evaluation is the Chief Executive Officer, and evaluation reports are submitted to the Audit and Evaluation Committee of the board of directors.

Without precise information about the effectiveness of programs and activities in relation to priorities, and without information about the relative effectiveness of the means it has chosen, the Council cannot ensure that it is making the best possible decisions about its activities and the means of carrying them out.

To ensure that selected activities and the means of carrying them out are having the desired effects, the Canada Council should:

- determine which of its programs and activities are amenable, in whole or in part, to evaluation; and
- evaluate those programs and activities where the cost is justifiable.

Evaluations should be done for management, but evaluation reports should be submitted to the Audit and Evaluation Committee of the board.

Management's Response: Council programs and evaluation processes have been developed over many years, on the advice of the Council's artistic advisors and successive Council boards. As the term "evaluation" is employed in the Council's Program Evaluation document, all Council programs are amenable to evaluation and all are continuously evaluated. For the reasons explained in that document and in the introductory memorandum to the Audit and Evaluation Committee, the type of evaluation proposed by the audit team will not help the Council determine if its programs are achieving their purposes or provide answers to the very large philosophic and aesthetic questions listed in the auditors' text.

OAG response: We do not believe that this statement reflects reality, especially given the definition of the word evaluation in government.

3.1.5 Program co-ordination. The sections within the Arts Division operate with a degree of independence in day-to-day management that is necessary because of the peculiarities of the artistic disciplines each serves. The sections can be compared to a loose federation of independent states, each with a different view of its role.

Although it is difficult to compare the various disciplines, all 10 sections of the Arts Division nonetheless perform basically similar tasks, which consist largely of administering arts grants. Consequently, one might expect that there should be a central process to co-ordinate Canada Council policy development and review and the choice of program instruments. This would improve harmonization of efforts within the various artistic disciplines and make it easier for clients to approach the Council.

We looked at the existing mechanisms that could perform this function. The first is the monthly meeting of section heads, which serves mainly

as an information exchange. Policies developed by one section are sometimes discussed at this level, but the purpose is not to co-ordinate or harmonize policy and working tools across the Arts Division. The second mechanism that could meet the need for harmonization is meetings of the Council board. We have already observed that these meetings serve an information and communication function, but that the primary role is much different. In our view, this situation exists because there is no internal co-ordination mechanism. As for the "annual" two-day meetings away from the work place, the last took place in 1982-83; the minutes of that meeting make detailed analysis impossible.

The absence of a central co-ordinating process for ensuring harmony among programs and articulating specific objectives leads to a fragmented approach to administering grants, as illustrated by the following examples:

- Within the Arts Division, the same artistic discipline is often covered by more than one section. Thus, five different sections have assistance programs for theatre. However, there is no formal co-ordinating mechanism among these sections to ensure that the Canada Council's actions with respect to clients are in harmony and compatible with each other. Similarly, there is no co-ordinating mechanism to facilitate an approach to the Council by an artist with an interdisciplinary project.
- The management of information resources intended for the Council's clients is not well co-ordinated. Methods vary from one section to another, ranging from glossy publications to no written information at all.
- The administrative aspects of implementing different types of programs are not co-ordinated, making the adjudication process look more complex than it really is. This situation makes controlling operations difficult as well as complicating clients' approaches to the Council.

The Canada Council should co-ordinate policy development and review, as well as its activities in the various artistic disciplines, and should facilitate its clients' approach to the Council's services.

Management's Response: *The Council agrees; it will examine how these activities can be improved in a useful and cost-effective manner.*

OAG response: *The Office believes that management should give indications as to when and how it intends to examine co-ordination activities and facilitation of clients' approaches and who will do this work.*

3.2 Financial Management and Control

3.2.1 Roles and responsibilities. We detected weaknesses in financial and administrative control and monitoring procedures. Control is lacking because functional and line responsibilities with respect to finance and administration have not been defined.

As a result, both the Arts Division and the Administrative Division leave it to each other to take care of financial and administrative control, and managers' duties and accountability are not clear. Consequently, we noted a lack of rigour in financial management and control in 1983-84. The Council informs us, however, that the situation improved during 1984-85.

We found the following symptoms of inadequately defined roles and responsibilities:

- Contrary to the role described in the Council's by-laws, the Treasurer had not prepared or controlled the agency's budget. In 1983-84, the

Treasurer issued no clear guidelines for budget preparation, control and monitoring. Section heads therefore prepared their budgets without clear guidance from the Treasurer as to timing, procedures and format.

- At the time of our audit, the Arts Division was exercising strict control over grants but was not controlling administrative expenditures with the same care. Nor did the Administrative Division have the authority to check and control these expenditures. The financial and administrative functions of the two Divisions were not co-ordinated and integrated. As a result, the operating budget was not properly controlled and monitored. Between 1981-82 and 1983-84, the Arts Division overspent several budgetary items. During the 1983-84 audit period, the Arts Division overspent its administrative budget by \$313,393. The overexpenditure had to be covered by dipping into the investment income reserve.
- The Council has stated that its administrative expenditures are low in relation to its total expenditures, accounting for 14.2 per cent in 1984-85 and an average of 14.7 per cent over the past five fiscal years. However, these percentages do not include expenditures associated with the Unesco Division and some indirect costs of programs the Council considers to be services, among them jury and assessor costs, general service contracts, professional service contracts, the cost of producing forms and brochures and expenses associated with operating Stanley House. However, we consider these to be indirect program costs. As shown by the accompanying table, when these indirect costs are included, administrative costs as a portion of total expenditures amount to 17.1 per cent for 1983-84 and 17.4 per cent for 1984-85. Expressed as a portion of grants awarded, administrative expenditures for the same two years were 20.6 per cent and 21 per cent respectively. In other words, the Council is spending 21 cents to administer each dollar of support it gives to the arts. If the cost of running the Unesco Division is added, the figure rises to 22.9 cents.

TABLE *
ADMINISTRATIVE EXPENDITURES
(in thousands of dollars)

% Administrative expenditures / Total expenditures

Year	Grants and Services Expenditures	Administrative Expen.		Admin. Expenditures	Total Expend.	% Admin. / Total Expend.
		Arts	General			
83/84	65,505	5,611	5,472	11,083	76,588	14.5
84/85	70,108	6,042	5,548	11,590	81,698	14.2

% Administrative expenditures / Expenditures on Grants and Services

Year	Grants and Services Expenditures	Administrative Expen.		Admin. Expenditure	Total Expend.	% Admin. / Grants & Services Expend.
		Arts	General			
83/84	65,505	5,611	5,472	11,083	-	16.9
84/85	70,108	6,042	5,548	11,590	-	16.5

% Administrative expenditures (including services) / Total expenditures

Year	Total Expend.	Admin, Expenditure	Services	Total Admin. Expenditures	% Admin. / Total Expend.
83/84	76,588	11,083	2,000 (estim.)	13,083	17.1
84/85	81,698	11,590	2,618	14,208	17.4

% Administrative expenditures (including services) / Expenditures on Grants

Year	Grants Expend.	Admin, Expenditure	Services	Total Admin. Expenditures	% Admin. / Grants Expend.
83/84	63,505	11,083	2,000 (estim.)	13,083	20.6
84/85	67,490	11,590	2,618	14,208	21.0

* Note: This table excludes grants, services and direct and indirect expenses associated with the Unesco Division.

Source: Canada Council Financial Statements, 1984-85.

- A recent updating of the Council's signing authority delegation chart resulted in minor changes in the chart. Although the updating cost \$23,400 in professional services, the chart still does not jibe with operational needs. There is redundancy and repetition; dollar limits on the signing authority of each signature on the chart are not specified, whether for the purchase of goods and services (the Touring Office and the Communications Service) or for payments to employees; and the various categories of expenditures are not defined clearly.

The Canada Council should define clear roles, responsibilities and accountability for managers with respect to financial management.

Management's Response: *Financial management roles, responsibilities and accountability are under continuous review; changes will be made as operational needs dictate.*

OAG response: *Roles are clear or they are not. They cannot be under continuous review.*

3.2.2 Management of Investments

Contrary to the spirit of sections 18(2) and 19(1) of the Canada Council Act, the board of the Council does not take an active role in setting objectives for investing the Council's endowment fund and other funds, which amount to about \$100 million and account for about 90 per cent of the Canada Council's total assets. Section 18(2) specifies that:

The Investment Committee shall aid and advise the Council in making, managing and disposing of investments under this Act.

Section 19(1) reads as follows:

The Council may, for the purposes of this Act, acquire, hold, manage and dispose of real and personal property, and, subject to any other provision of this Act relating thereto and on the advice of the Investment Committee, may invest in any manner it sees fit any money standing to the credit of the Endowment Fund...

The minutes of Council board and Investment Committee meetings revealed that there is no regular review of the objectives, directions and guidelines governing investments. A review of this kind should take into account the economic situation as well as the Canada Council's current and future income needs.

The Canada Council should regularly review its investment objectives, strategy and guidelines with a view to adjusting both to economic circumstances and to the Council's current and future needs.

Management's Response: *The Investment Committee's annual reports to the Council provide a forum for discussion of investment objectives and strategies; the report will be expanded to better meet these goals.*

OAG response: *We aim at a more active involvement from the board in this matter.*

Members of the Investment Committee are appointed by Order in Council for unlimited terms. Rotating membership on boards of directors is a good way to bring in new blood. The government follows this practice for other boards, and there is no reason why it should not also apply to the Canada Council Investment Committee. The literature on managing endowment funds suggests that committee membership terms should be staggered and of fixed duration so that a degree of continuity is maintained and no one member can dominate the committee.

The board of the Canada Council should recommend to the Governor in Council that membership terms on the Investment Committee be of fixed duration.

Management's Response: *The Council concurs and has so recommended by formal resolution at its March 1985 meeting.*

The board does not receive regular reports about the long-term consequences of its investment methods, which have been geared to producing revenue in the short term rather than capital growth over the longer term. For example, over the 27-year period between 1957 and 1984, the endowment fund shrank in real terms by about 85 per cent, going from \$50 million to \$58 million -- the equivalent of \$7.558 million in constant 1957 dollars.

The board cannot judge whether funds are being invested effectively because the Investment Committee does not submit an annual written report. A report of this kind should include information about the status and makeup of the investment portfolio, its book and market values, and the level of return on investments for the period under review, as well any recommendations the committee might have as to the management of the investments. Although the Company responsible for day-to-day management of the funds makes an oral presentation to the board, it does not include all the necessary elements: book value, market value, and recommendations for the future.

The Investment Committee should submit an annual report in writing to the board setting out the book value of each fund, its market value, and recommendations concerning the management of the funds invested.

Management's Response: *The Investment Committee's annual reports are now submitted in writing, included in the Council Minutes, and they describe real and comparative returns, portfolio mix, market conditions and prospects.*

The minutes of Investment Committee meetings do not record information that would enable the board to assess decisions reached. The minutes contain no report of the questions asked, the answers given or the discussion on any of the following subjects:

- the Council's investment objectives;
- the investments made;
- the return and level of risk associated with investments made during the period; and
- the direction given the investment management company.

Because minutes are incomplete, the Canada Council and its board cannot ensure that the Investment Committee is exercising the proper control and following up with the investment management firm. Moreover, minutes are not filed with the Secretary of the Canada Council or sent to board members, leaving the impression that the Committee does not have the same status as other committees of the Canada Council.

The Investment Committee should ensure that minutes of its meetings include reports on questions and discussions concerning:

- **the Council's investment objectives;**

- investments made;
- return on and level of risk associated with investments; and
- guidelines to be followed by the investment management firm.

Minutes should be filed with the Secretary of the Council and sent to the board of the Council.

Management's Response: Minutes of the Investment Committee will be prepared to record in greater detail the Committee's deliberations and will be filed with the Secretary to the Council.

OAG response: It would be appropriate for the board to receive a copy.

There is no formal evaluation of investment performance or the quality of services provided by the management firm. It is therefore difficult to provide evidence of satisfactory performance. The Investment Committee could use the services of a company specializing in this field or rely on Council staff to obtain comparative information about the performance of other kinds of investments.

The Investment Committee should periodically obtain information about the performance of other investment funds to provide a basis for comparing and evaluating the performance of its own investments.

Management's Response: The Investment Committee now receives information comparing the Funds' performances with four market values, which permit performance evaluation.

OAG response: *We believe it is a good start. A control should be set up to ensure the evaluation will take place and will be used.*

3.3 Management and Use of Human Resources

3.3.1 Allocation and use of human resources. The Canada Council is not in a position to justify its allocation and use of human resources; nor can it evaluate whether human resources are being allocated and used efficiently and economically.

We observed that management has no mechanism for allocating human resources:

- The Council has no agency-wide operational plan. It has neither operational objectives nor performance indicators, whether for Divisions or for the Council as a whole. None of the sections has prepared a work plan to allocate human resources rationally by program or activity according to documented needs or expected work load.
- Human resources are not allocated on the basis of expected work load. Organizational units have no means of judging how much time is actually devoted to each activity. There are no work load indicators, such as:
 - time devoted to each activity or program;
 - number of person-years devoted to each program and activity; and
 - each employee's work load.

- Only 7 of the 54 job descriptions we examined (13 per cent) showed the percentage of time devoted to each task. The Council's internal personnel policy, however, specifies that job descriptions should contain this information.

As a consequence, the Council has no satisfactory basis for monitoring and controlling its operational costs. For example, resources might be under-used or the work load might not be distributed fairly among employees or evenly over a given period.

An effective method of analysing personnel needs is to apply performance indicators to the use of human resources. For example, to assess the need for support staff, a ratio of program officers to support employees could be used, while a ratio of supervisors to employees could be used to review the division of responsibilities among managers.

Although these ratios are not absolute indicators of performance, they are useful tools that would allow management to improve productivity and control of human resources.

The Canada Council should rationalize its process for allocating human resources and controlling their use by:

- determining its real needs with respect to human resources, starting from a budget base of zero;
- basing the annual allocation of human resources on operational objectives arising from actual needs and expected work load; and

- re-examining its personnel needs through the use of work load indicators.

Management's Response: *These recommendations merit consideration and will be carefully examined.*

OAG response: *The response should indicate how and when the examination will be done and by whom.*

3.3.2 **Work methods.** The Canada Council has not examined its organization and work methods with a view to making optimal use of its resources. It has retained the organizational structure that existed before 1978, when the Council still included a social sciences and humanities component. After the establishment of the Social Sciences and Humanities Research Council in that year, the Canada Council did not deem it necessary to re-examine its organization and work methods to adjust them to the changed mandate. The Canada Council therefore cannot ensure that it is making full use of its human and material resources.

A formal study of organization and methods was, however, conducted for the Arts Awards section of the Arts Division during 1983-84. According to progress reports from the section, implementing the study recommendations contributed significantly to improved productivity.

Despite the fact that the process for awarding grants is essentially a repetitive one, the Council has not recognized the need to establish an agency-wide plan for introducing office automation or for studying its needs in this area. We did note, however, the Canada Council's efforts with respect to introducing office automation. For example, in May 1984, the Council purchased minicomputers and started developing sectoral plans for office automation.

The Canada Council should regularly review its organization and work methods so that human and material resources are fully used.

Management's Response: Such a study was undertaken in 1983-84 for one large Council section. Since the cost of a Council-wide study would be about \$250,000, a gradual approach must be considered.

OAG response: The role of a competent management includes the responsibility of reviewing its structure and work methods to optimize its resource utilization. A study by experts is only one of several possible solutions.

The Council should establish an agency-wide plan for introducing office automation.

Management's Response: Office automation plans have been instituted in several sections, and priorities have now been established for Council-wide implementation as financial resources allow.

3.3.3 Human resource management activities. Our examination of the activities surrounding human resource management, including planning, staffing, awarding performance pay, and training, revealed a number of inadequacies, among them the following examples:

- The Canada Council reacts to human resource needs as and when they become apparent. The creation of new positions is not justified in writing or based on work load, which means that human resources might be increased without a demonstrated need.

- We examined six staffing actions, three of which were conducted without the competition specified in the Council's internal directives. The reasons for deviating from the directives were not documented.
- In principle, performance evaluation affects the awarding of bonuses or 2 per cent salary increases to eligible employees. In practice, there is no connection between evaluations and performance bonuses or salary increases. In April 1984, almost all eligible employees outside the management group received bonuses. Thus, 99 per cent of eligible employees, or 48 per cent of all personnel, received the bonus, which cost the Council \$59,134. In the case of management, the 2 per cent performance pay increase was automatic.
- Prior to June 1984, it was left to employees to ask to be sent on training courses. The new policy in effect since then is based on administrative procedures rather than on any kind of basic principle. For example, management does not analyse individual or group training and development needs and does not evaluate the results of training. The absence of a clear training and development policy means that there is no way to evaluate whether training funds have been used to best advantage.

This lack of rigour in the management and use of human resources at the Canada Council is due largely to the fact that the respective roles and responsibilities of functional and line managers are confused.

The Canada Council should define the roles and responsibilities of each of its organizational units with respect to human resource management and ensure that managers are aware of them.

Management's Response: *The Council concurs and will implement this recommendation.*

Ce manque de rigueur quant à la gestion et l'utilisation des ressources humaines au Conseil des Arts est en grande partie dû à la confusion dans les rôles et responsabilités en cette matière entre les gestionnaires hiérarchiques et fonctionnels.

Le Conseil des Arts devrait préciser les rôles et responsabilités de chacun des secteurs en matière de gestion des ressources humaines et les faire connaître.

Commentaire de la direction : Le Conseil des Arts du Canada est d'accord avec cette recommandation qu'il mettra en oeuvre.

3.3.3 Fonctions de la gestion des ressources humaines. Notre examen des activités de gestion des ressources humaines telles que la planification, la dotation en personnel, l'octroi de la prime au titre du rendement et la formation a révélé un manque de rigueur dont voici des exemples :

- Le Conseil des Arts réagit à ses besoins en ressources humaines au fur et à mesure qu'ils se manifestent. La création des nouveaux postes n'est pas justifiée par écrit, à partir de la charge de travail, ce qui risque d'entraîner une augmentation des ressources humaines sans qu'il en existe un besoin réel.

- Sur six activités de dotation vérifiées, trois n'ont pas fait l'objet d'un concours comme l'exigent les directives internes du Conseil des Arts, et ce, sans que la raison en soit documentée.

- En principe, l'évaluation du rendement influe sur l'octroi d'une prime au mérite ou d'une augmentation de salaire, au titre du rendement, de 2 p. 100 aux employés admissibles. En pratique, il n'y a aucun lien entre l'évaluation et l'obtention de la prime ou l'augmentation de salaire. En avril 1984, l'octroi de la prime était presque généralisé dans le cas des employés admissibles qui ne faisaient pas partie des cadres. Ainsi, 99 p. 100 des employés admissibles, soit 48 p. 100 de tout le personnel ont reçu la prime, ce qui a coûté 59 134 \$ au Conseil. Dans le cas des cadres, l'augmentation de salaire de 2 p. 100, au titre du rendement, était automatique.

- Avant juin 1984, on laissait l'initiative aux employés de demander l'autorisation de suivre des cours de formation. La nouvelle politique en vigueur depuis cette date insiste davantage sur les procédés administratifs que sur les principes fondamentaux. Par exemple, la direction n'effectue pas d'analyse préalable des besoins individuels et de groupe en formation et en perfectionnement et elle n'évalue pas les résultats de la formation. L'absence d'une politique claire en matière de formation et de perfectionnement empêche tout évaluateur de déterminer si les fonds engagés à cet égard sont utilisés à bon escient.

Malgré la nature répétitive des processus d'attribution, le Conseil des Arts n'a pas reconnu la nécessité d'établir un plan global pour l'introduction de la bureaucratie ou d'effectuer une étude de ses besoins en ce sens. Toutefois, les vérificateurs ont remarqué les efforts du Conseil des Arts pour introduire la bureaucratie. Par exemple, en mai 1984, il s'est procuré quelques micro-ordinateurs et il a entamé l'élaboration de plans sectoriels en bureaucratie.

Le Conseil des Arts devrait réviser régulièrement son organisation et ses méthodes de travail afin d'utiliser pleinement ses ressources humaines et matérielles.

Commentaire de la direction : Une étude de ce genre portant sur un service important du Conseil des Arts a été entreprise en 1983-1984. Étant donné qu'une étude globale pour tout le Conseil des Arts coûterait environ 250 000 \$, il conviendrait de procéder par étapes.

Réponse du BVC : C'est le rôle d'une direction compétente de réviser sa structure et ses méthodes de travail pour optimiser ses ressources. Une étude par des experts n'est qu'une des solutions possibles.

Le Conseil des Arts devrait établir un plan global pour l'introduction de la bureaucratie.

Commentaire de la direction : Des plans de bureaucratie ont été mis sur pied dans plusieurs services. En ce qui a trait à la mise en oeuvre à l'échelle du Conseil des Arts, les priorités ont maintenant été établies et la mise en oeuvre prendra forme au fur et à mesure que les ressources financières le permettront.

- en déterminant ses besoins réels en ressources humaines par l'établissement d'un budget base zéro;

- en basant l'allocation annuelle des ressources humaines sur des objectifs opérationnels découlant des besoins réels et de la charge de travail prévues;

- en réexaminant ses besoins en personnel à partir d'indicateurs en ce qui concerne le volume de travail.

Commentaire de la direction : Ces recommandations méritent une attention particulière et elles seront examinées de près.

Réponse du BVC : La réponse devrait indiquer quand, comment et par qui l'examen sera effectué.

3.3.2

Méthodes de travail.

Le Conseil des Arts n'a pas révisé son organisation et ses méthodes de travail en vue d'optimiser l'utilisation de ses ressources. Il a conservé la structure organisationnelle qui existait avant 1978, alors qu'il comprenait le secteur "Sciences sociales et humaines". À la suite de la constitution du Conseil de recherches en sciences humaines du Canada, le Conseil des Arts n'a pas jugé nécessaire de réexaminer son organisation et ses méthodes de travail afin d'y refléter son mandat modifié. Le Conseil des Arts ne peut donc assurer qu'il utilise ses ressources humaines et matérielles à leur pleine mesure.

Néanmoins, une étude officielle de l'organisation et des méthodes de travail a été effectuée pour le Service des bourses à la Division des arts, au cours de 1983-1984. Selon les rapport périodiques du Service, la mise en application des recommandations proposées dans l'étude a grandement contribué à l'amélioration de sa productivité.

- le nombre d'année-personnes par programme ou activité;
- le volume de travail de chaque employé.

- Seulement 7 des 54 descriptions d'emploi examinées par les vérificateurs (13 p. 100) indiquaient le pourcentage de temps à consacrer à chaque tâche. Par contre, la politique interne en matière de personnel stipule que les descriptions doivent normalement comprendre une indication en ce sens.

Les conséquences sont telles que le Conseil des Arts n'a pas de base satisfaisante pour contrôler et suivre ses coûts d'opération. Par exemple, il peut y avoir sous-utilisation des ressources, ou encore, le volume de travail peut ne pas être réparti de façon équitable parmi les employés ou sur une période de temps donnée.

Une méthode efficace qui permet d'analyser les besoins en personnel consiste à appliquer certains indicateurs de rendement de l'utilisation des ressources humaines. Par exemple, pour examiner les besoins en personnel de soutien, on peut se servir du ratio agents de programme/employés de soutien alors que pour revoir la répartition des responsabilités parmi les gestionnaires, on peut utiliser le ratio superviseur/employés au niveau de l'organisme.

Quoique de tels ratios ne constituent pas des indicateurs absolus de rendement, il s'agit d'outils valables qui permettent à la gestion d'améliorer la productivité et le contrôle des ressources humaines.

Le Conseil des Arts devrait rationaliser son processus d'allocation des ressources humaines et contrôler l'utilisation des ressources humaines :

Commentaire de la direction : Le Comité de placements reçoit maintenant des renseignements qui lui permettent de comparer le rendement des fonds en fonction de quatre cotes du marché et d'évaluer ainsi le rendement.

Réponse du BVG : Le Bureau voit là un bon début. Cependant, un contrôle doit être prévu pour s'assurer que l'évaluation a lieu et est utilisée.

3.3 Gestion et utilisation des ressources humaines

3.3.1 Allocation et utilisation des ressources humaines. Le Conseil des Arts n'est pas en mesure de justifier son allocation et son utilisation de ses ressources humaines; il ne peut évaluer ni l'efficacité ni l'économie de l'allocation et de l'utilisation des ressources humaines.

Nous avons constaté que la direction ne dispose d'aucun mécanisme pour effectuer l'allocation des ressources humaines :

- Le Conseil des Arts n'a aucun plan opérationnel global. Il ne possède pas d'objectifs opérationnels ou d'indicateurs de rendement, ni globalement, ni par division. Aucun service n'a préparé de plan de travail pour rationaliser, par programme ou par activité, l'allocation des ressources humaines selon les besoins répertoriés ou le volume de travail prévu.

- L'allocation des ressources humaines ne se fait pas selon la charge de travail prévue. Les unités organisationnelles ne sont pas en mesure d'évaluer le temps réel consacré à chaque activité. Il n'y a pas d'indicateurs en ce qui concerne le volume de travail, par exemple :

- le temps par activité ou programme;

Le Comité de placements devrait consigner dans les procès-verbaux de ses réunions les questions et les discussions liées

- **à l'objectif de placements du Conseil;**
- **aux placements effectués;**
- **au rendement de la période et au risque prévu des investissements;**
- **aux directives que doit suivre la compagnie de gestion.**

Les procès-verbaux devraient être déposés auprès du Secrétaire du Conseil des Arts et être transmis au Conseil d'administration.

Commentaire de la direction : Les procès-verbaux du Comité de placements seront rédigés de manière à décrire plus en détail les délibérations du Comité et ils seront déposés auprès du Secrétaire du Conseil des Arts.

Réponse du BVG : Il serait de mise que le Conseil d'administration en reçoive une copie.

Il ne se fait pas d'évaluation officielle du rendement des fonds investis et de la qualité des services rendus par la compagnie de gestion. Il est donc difficile de démontrer que le rendement est acceptable. Le Comité de placements pourrait avoir recours aux services d'une compagnie spécialisée dans la mesure de rendement ou encore confier aux employés du Conseil le soin d'obtenir des bases de comparaison avec d'autres fonds.

Le Comité de placements devrait obtenir périodiquement des bases de comparaison avec d'autres fonds afin d'évaluer le rendement des fonds investis.

Le Comité de placements devrait soumettre au moins une fois l'an un rapport écrit au Conseil d'administration dans lequel on retrouverait la valeur aux livres de chacun des fonds, leur valeur au marché ainsi que les recommandations en rapport avec la gestion des fonds investis.

Commentaire de la direction : Le rapport annuel du Comité de placements est maintenant soumis par écrit et il est inclus dans les procès-verbaux du Conseil d'administration. Le rapport décrit les rendements réels et comparatifs, la composition du portefeuille, les conditions actuelles et futures du marché.

Le Comité de placements ne consigne pas dans les procès-verbaux de ses réunions les données qui permettraient au Conseil d'administration d'évaluer les prises de décisions. En effet, les procès-verbaux ne font pas état des périodes de questions et de réponses ni des discussions liées aux sujets suivants :

- l'objectif de placements du Conseil;
- les placements effectués;
- le rendement de la période et le risque prévus des investissements;
- les directives que doit suivre la compagnie de gestion.

Du fait que les procès-verbaux ne sont pas complets, le Conseil des Arts et son Conseil d'administration ne peuvent s'assurer que le Comité de placements a effectué le contrôle et le suivi nécessaires auprès de la compagnie de gestion. De plus, les procès-verbaux ne sont pas déposés auprès du Secrétaire du Conseil des Arts, ni transmis au Conseil d'administration, ce qui porte à croire qu'ils n'ont pas le même statut que ceux des autres comités du Conseil des Arts.

aucune raison pour que ce ne soit pas le cas au Comité de placements du Conseil des Arts. De plus, la documentation au sujet de la gestion de fonds de dotation favorise des nominations pour des mandats échelonnés et limités en durée, de façon à maintenir une continuité raisonnable et à assurer qu'aucun membre en particulier ne domine le comité.

Le Conseil d'administration devrait recommander au gouverneur en conseil de limiter la durée des nominations des membres du Comité de placements.

Commentaire de la direction : Le Conseil des Arts est d'accord avec cette recommandation qu'il a résolu d'adopter lors de la réunion de mars 1985.

Le Conseil d'administration n'est pas renseigné régulièrement sur les conséquences à long terme des modalités de placements qui ont été davantage axées sur les possibilités de revenus à court terme que sur la croissance à long terme du capital. Par exemple, en vingt-sept (27) ans, le fonds de dotation a connu une érosion réelle de l'ordre de 85 p. 100 en passant de 50 millions de dollars en 1957 à 58 millions de dollars en 1984, ce qui équivaut à 7 558 000 \$ en dollars constants de 1957.

Le Conseil d'administration ne peut juger de l'efficacité de la gestion des fonds investis car le Comité de placements ne lui présente pas de rapport annuel écrit. Un tel rapport devrait renfermer l'état du portefeuille en termes de sa composition, sa valeur aux livres et sa valeur au marché, le rendement des placements au cours de la dernière période ainsi que les recommandations que le Comité de placements juge les plus appropriées relativement à la gestion des fonds investis. Quoique chaque année la compagnie responsable de la gestion quotidienne des fonds fasse une présentation verbale au Conseil d'administration, le compte rendu ne renferme pas tous les éléments de base requis : la valeur aux livres, la valeur au marché et les recommandations pour l'avenir.

L'article 19(1) se lit comme suit :

Le Conseil peut, aux fins de la présente loi, acquérir, détenir et gérer des biens immeubles et meubles, et en disposer; sous réserve de toute autre prescription de la présente loi s'y rapportant et sur l'avis du Comité de placements, le Conseil peut placer, d'une manière qu'il estime appropriée, toute somme d'argent se trouvant au crédit de la Caisse de dotation...

Une lecture des procès-verbaux des réunions du Conseil d'administration et du Comité de placements nous a permis de constater qu'on ne révise pas régulièrement les objectifs, les orientations et les directives qui se rapportent aux placements. Une telle révision devrait tenir compte de la situation économique ainsi que des besoins actuels et futurs de l'organisme en termes de revenus.

Le Conseil d'administration devrait revoir régulièrement ses objectifs, ses orientations et directives en matière de placements de fonds afin de les adapter à la situation économique ainsi qu'aux besoins actuels et futurs de l'organisme.

Commentaire de la direction : Le rapport annuel du Comité de placements fournit un forum pour discuter les objectifs et les stratégies en matière de placements. Le rapport annuel sera étendu de manière à atteindre les buts énoncés.

Réponse du BVC : Nous visons une participation plus active du Conseil d'administration à ce chapitre.

Les membres du Comité de placements sont nommés par décret du gouverneur en conseil pour une durée de temps illimitée. En général, la rotation des membres de conseils d'administration et de comités favorise une gestion renouvelée et est largement utilisée au gouvernement. Il ne semble exister

coûté 23 400 \$ en services professionnels, la charte ne correspond toujours pas aux besoins opérationnels. Par exemple, elle renferme des répétitions inutiles et superflues; les montants limites associés à chacune des signatures ne sont pas précisés, ni pour les achats de biens et services (Office des tournées et Service des communications) ni pour les paiements aux employés; enfin, les différentes catégories de dépenses ne sont pas définies avec précision.

Le Conseil des Arts devrait définir clairement les rôles, responsabilités et obligations des gestionnaires en matière de gestion financière.

Commentaire de la direction : Les rôles, responsabilités et obligations en matière de gestion financière font l'objet d'une étude continue. Des changements seront apportés en fonction des besoins opérationnels.

Réponse du BVC : Les rôles sont clairs ou ils ne le sont pas. Ils ne peuvent faire l'objet d'une révision continue.

3.2.2 Gestion des placements

Contrairement à l'esprit des articles 18(2) et 19(1) de la Loi sur le Conseil des Arts, le Conseil d'administration ne participe pas activement à l'établissement des objectifs en matière de placements du fonds de dotation et des autres fonds du Conseil des Arts qui, au bilan, se chiffrent à environ 100 millions de dollars et qui constituent quelque 90 p. 100 du total de l'actif. En effet, l'article 18(2) stipule que :

Le Comité de placements doit aider le Conseil à effectuer et à gérer les placements prévus par la présente loi, de même qu'à en disposer. Ce comité doit aussi lui donner des avis consultatifs en l'espèce.

TABLEAU *
DÉPENSES ADMINISTRATIVES
(en milliers de dollars)

Année	Dépenses subventions et services	Dépenses admin.		Dépenses admin.	Dépenses totales	% Admin. / dépenses totales
		Arts	Général			
83/84	65 505	5 611	5 472	11 083	76 588	14,5
84/85	70 108	6 042	5 548	11 590	81 698	14,2

% Dépenses admin. / Dépenses totales

Année	Dépenses subventions et services	Dépenses admin.		Dépenses admin.	Dépenses totales	% Admin. / subv. et serv.
		Arts	Général			
83/84	65 505	5 611	5 472	11 083	-	16,9
84/85	70 108	6 042	5 548	11 590	-	16,5

% Dépenses admin. / Dépenses de subventions et services

Année	Dépenses totales	Dépenses admin.	Services	Dépenses admin. / dépenses totales
83/84	76 588	11 083	2 000 (estimé)	13 083
84/85	81 698	11 590	2 618	14 208

% Dépenses admin. (incluant services) / Dépenses totales

Année	Dépenses subventions	Dépenses admin.	Services	Dépenses admin. / dépenses sub.
83/84	63 505	11 083	2 000 (estimé)	20,6
84/85	67 490	11 590	2 618	21,0

% Dépenses admin. (incluant services) / Dépenses de subventions

* Note: Ce tableau exclut les subventions, les services, les dépenses directes et indirectes attribuables à la Division de l'Unesco.
Source: Etats financiers du Conseil des Arts 1984-1985.

administratives des deux divisions n'étaient pas coordonnées et intégrées. Ainsi, le budget de fonctionnement ne faisait pas l'objet d'un contrôle et d'un suivi convenables. De 1981-1982 à 1983-1984, la Division des arts a accusé un dépassement budgétaire à plusieurs postes de dépenses. Au cours de l'année de vérification 1983-1984, la Division des Arts a dépassé son budget des dépenses administratives de 313 393 \$. Cette dépense supplémentaire a dû être renflouée à même la réserve provenant des revenus des placements.

Le Conseil des Arts déclare que ses dépenses administratives sont relativement basses par rapport à la dépense totale. Elles représentent 14,2 pour 1984-1985 et une moyenne de 14,7 p. 100 au cours des cinq dernières années financières.

Toutefois, ces pourcentages excluent tous les coûts reliés à la Division de l'Unesco et certains coûts indirects de programmes considérés par le Conseil des Arts comme étant des services dont les frais de jurys et appréciateurs de l'extérieur, les contrats de services généraux, les contrats de service professionnels, la production de brochures et de formulaires et les dépenses associées au fonctionnement de Stanley House. Or, nous considérons ces dépenses comme étant des coûts indirects de programmes. Tel qu'illustré par le tableau à la page suivante, lorsque l'on inclut ces coûts indirects, la dépense administrative par rapport à la dépense totale s'élevait à 17,1 p. 100 pour l'année financière 1983-1984 et à 17,4 p. 100 pour 1984-1985. Exprimées par rapport aux dépenses de subventions accordées, les pourcentages de la dépense administrative sont respectivement de 20,6 p. 100 et 21,0 p. 100. Autrement dit, le Conseil des Arts dépense présentement 21 cents pour administrer chaque dollar de subvention du domaine des arts. Toutefois, si l'on inclut les coûts attribuables à la Division de l'Unesco, cette même dépense atteint 22,9 cents.

Une récente mise à jour de la charte de délégation des pouvoirs s'est limitée à des modifications mineures. Même si cette mise à jour a

3.2 Gestion et contrôle financiers

3.2.1 Rôles et responsabilités. Les vérificateurs ont décelé des faiblesses dans le contrôle et le suivi des aspects financiers et administratifs. Ce manque de contrôle est dû à l'absence de définition des responsabilités fonctionnelles et hiérarchiques en matière de finances et d'administration.

Il en résulte que les Divisions des arts et de l'administration et finances s'en remettent constamment les unes aux autres pour ce qui est du contrôle administratif et financier et que l'on n'a pas précisé les obligations et responsabilités des gestionnaires. Aussi avons-nous constaté un manque de rigueur dans la gestion et le contrôle financiers au cours de l'année 1983-1984. Toutefois, le Conseil des Arts nous avise que la situation s'est sensiblement améliorée au cours de l'année financière 1984-1985.

Voici quelques symptômes du manque de clarté dans les rôles et responsabilités :

- Contrairement à ses attributions selon le statut administratif, le Trésorier n'a pas été chargé de la préparation et du contrôle du budget de l'organisme. En 1983-1984, ce dernier n'a pas émis de lignes directrices précises en rapport avec la préparation, le contrôle et le suivi du budget de l'organisme. Les chefs de service ont donc procédé à la préparation de leur budget sans directives précises de la part du Trésorier quant à l'échéancier, les procédures à suivre et le format d'intervention.

- Au moment de la vérification, la Division des arts contrôlait minutieusement les subventions. Par contre, elle ne contrôlait pas les dépenses administratives avec autant de rigueur. Or, la Division de l'administration et des finances n'avait pas l'autorité pour contrôler et surveiller ces dépenses efficacement. Les fonctions financières et

programmes d'aide en pratique théâtrale dans cinq services différents. Or, il n'y a pas de mécanismes officiels de coordination entre ces services qui permettent que les interventions auprès des clients du Conseil soient concertées et cohérentes. De la même façon, il n'existe pas de mécanismes de coordination facilitant les démarches des artistes qui soumettent des projets de type interdisciplinaire, c'est-à-dire, qui associent diverses disciplines artistiques.

- La gestion des ressources d'information à l'intention de la clientèle n'est pas bien coordonnée : les moyens varient d'un service à l'autre allant de la publication de luxe à l'absence totale de documentation écrite.

- Les aspects administratifs dans la mise en oeuvre des divers types de programmes ne sont pas coordonnés de sorte que le processus d'attribution peut sembler plus complexe qu'il ne l'est en réalité. Cette situation rend le contrôle des opérations ainsi que les démarches des clients difficiles.

Le Conseil des Arts devrait coordonner l'élaboration et la révision de ses politiques et de ses interventions dans les diverses disciplines artistiques et faciliter les démarches de ses clients.

Commentaire de la direction : Le Conseil des Arts est d'accord avec cette recommandation. Il examinera comment ces activités peuvent être améliorées de manière utile et rentable.

Réponse du BVC : Le Bureau est d'avis que la direction devrait donner des indications plus précises en ce qui concerne le moment de l'examen des activités de coordination, ses responsabilités et la façon dont il se déroulera, ainsi qu'élaborer un plan d'action pour faciliter les démarches de ses clients.

S'il est difficile de faire des comparaisons entre les diverses disciplines artistiques, il n'en demeure pas moins que, fondamentalement, à notre avis, le Conseil des Arts effectue des tâches semblables à travers ses dix services de la Division des Arts, lesquelles consistent à administrer des subventions dans le domaine des arts. Aussi s'attendrait-on à ce qu'il existe un processus central pour coordonner l'élaboration et la révision des politiques et le choix des programmes au niveau du Conseil des Arts. Un tel processus permettrait une meilleure concertation des interventions dans les diverses disciplines artistiques et faciliterait les démarches de la clientèle du Conseil.

Nous avons examiné les mécanismes actuels susceptibles d'oeuvre dans ce sens. Le premier mécanisme susceptible de répondre à ce besoin, les réunions mensuelles des chefs de service de la Division des Arts, sert avant tout à l'échange des informations. À l'occasion, des politiques conçues par un service en particulier sont soumises et discutées au niveau de l'ensemble des services. Cependant, ces discussions ne visent pas la coordination et la concertation des politiques et des instruments de travail utilisés à travers la Division des Arts. Le deuxième mécanisme susceptible de répondre au besoin de concertation est celui des réunions du Conseil d'administration. Tel qu'observé précédemment, ces réunions constituent un forum en matière d'information et de communication, alors que leur rôle est d'un tout autre ordre. À notre avis, la raison de cette situation est qu'il manque un forum interne de coordination. Quant aux réunions "annuelles" de deux jours en dehors du lieu de travail, la dernière remonte à l'année financière 1982-1983; le procès-verbal ne permet pas d'en faire une analyse approfondie.

L'absence d'un processus central efficace assurant l'harmonie des programmes et l'énoncé d'objectifs spécifiques bien articulés engendre une gestion sectorielle des subventions et bourses dont voici quelques exemples :

- Au sein de la Division des arts, il est fréquent que plus d'un service recoupe une même discipline artistique. Ainsi, on retrouve des

- évaluer l'efficacité des programmes et activités qui peuvent se prêter à une telle évaluation, lorsque les coûts justifient une telle mesure.

Ces évaluations devraient se faire à l'intention de la direction, mais les rapports devraient être présentés au Comité de vérification et d'évaluation du Conseil d'administration.

Commentaire de la direction : Les programmes et les processus d'évaluation du Conseil des Arts ont été élaborés au fil des années, à la suggestion des conseillers artistiques du Conseil des Arts et des divers Conseils d'administration qui se sont succédé. Selon le sens accordé au mot "évaluation", employé dans le document d'évaluation des programmes du Conseil des Arts, tous les programmes du Conseil des Arts sont susceptibles d'être évalués et, en fait, tous sont continuellement évalués. Pour les raisons expliquées dans ce document ainsi que dans la note de service d'introduction adressée au Comité de vérification et d'évaluation, le genre d'évaluation proposée par l'équipe de vérification ne permettrait pas d'aider le Conseil des Arts à déterminer si ses programmes atteignent leurs buts ou fournissent les réponses aux questions, à très grande portée philosophique et esthétique, énumérées dans le texte des vérificateurs.

Réponse du BVC : Nous croyons que ce commentaire ne reflète pas la réalité, compte tenu de la définition du terme évaluation au sein du gouvernement.

3.1.5 Coordination des programmes. Les services de la Division des arts jouissent d'une autonomie de gestion qui est nécessaire dans le cadre des opérations au jour le jour et qui s'explique par les caractéristiques particulières de chacune des disciplines représentées. Le mode d'opération des divers services pourrait se comparer à la coexistence de diverses "fédérations" ou états indépendants possédant chacun une vue différente de son rôle.

d'art créées grâce à l'appui du Conseil des Arts sont meilleures, aussi bonnes ou moins bonnes que celles créées sans son appui? Quels sont les effets socio-économiques sur les utilisateurs ou les auditoires?

Le Conseil des Arts est doté d'un service intitulé Recherche et Évaluation. Or, la haute direction ne lui a pas confié le mandat d'évaluer les programmes du Conseil des Arts. Le service effectue des recherches et des enquêtes, et il rassemble des statistiques. Certaines de ces statistiques pourraient éventuellement servir à des évaluations de programme si les objectifs étaient clairement définis et bien articulés.

Si l'on considère la structure organisationnelle d'autres organismes semblables à vocation sociale et culturelle, on pourrait s'attendre à trouver au Conseil des Arts une fonction d'évaluation de l'efficacité, comblée soit par des employés permanents, soit par des conseillers externes. En pareils cas, le client principal est le dirigeant de l'organisme et les rapports d'évaluation sont présentés au Comité de vérification et d'évaluation du Conseil d'administration.

Sans données précises au sujet de l'efficacité relative des divers programmes et activités par rapport aux priorités, et sans renseignements sur l'efficacité relative des moyens choisis, le Conseil des Arts du Canada ne peut s'assurer que ses prises de décision quant aux activités et aux moyens choisis comptent parmi les meilleures.

Le Conseil des Arts du Canada devrait, afin de s'assurer que les activités et les moyens choisis ont les effets désirés :

- déterminer quels programmes et activités se prêtent à une évaluation de l'efficacité, en tout ou en partie;

La participation aux réunions des nombreux comités consultatifs du Conseil des Arts permettrait de confirmer que les activités d'évaluation du Conseil des Arts fournissent au Conseil les renseignements nécessaires concernant "les besoins et les aspirations" de sa clientèle et indiquent dans quelle mesure les programmes et les activités du Conseil satisfont à ces besoins.

En ce qui a trait à la recommandation, les Conseils d'administration du Conseil des Arts qui se sont succédé ont discuté et approuvé tous les programmes du Conseil et leurs objectifs. Chaque Conseil d'administration continue d'examiner et d'évaluer les programmes. Le Conseil d'administration pourra décider s'il est nécessaire et possible de fournir une définition plus poussée.

Réponse du BVC : Le Bureau a maintes fois démontré à la direction que les liens entre les objectifs et les programmes n'étaient pas clairement définis et articulés, rendant ainsi l'évaluation quasi impossible.

Sans objectifs d'ensemble, le Conseil des Arts n'est pas en mesure non plus de déterminer les programmes et activités qui peuvent être évalués de façon continue, ou de façon périodique. En conséquence il n'est pas possible pour les gestionnaires d'évaluer, avec tout le recul nécessaire, l'incidence de leurs programmes et activités et d'effectuer périodiquement les rajustements qui s'imposent.

Dans un tel contexte, donner des exemples de questions auxquelles l'évaluation de programme pourrait répondre risque d'être tendancieux. Supposons néanmoins que le Conseil des Arts ait parmi ses objectifs celui de favoriser la production d'excellentes oeuvres d'art, voici quelques-unes des questions que l'évaluation de programme pourrait sonder : Le Conseil des Arts fournit-il trop ou pas assez d'aide? Est-ce que l'appui favorise la créativité? Est-ce que les oeuvres

En l'absence d'objectifs d'ensemble clairement définis et approuvés, il n'est pas surprenant de constater que certains objectifs de programmes soient inexistants ou mal définis. Il en résulte que les gestionnaires n'ont pas de points de repère pour faire les meilleurs choix et pour mesurer leur rendement. On note un manque de précision quant à la structuration des programmes. Les liens qui doivent exister entre les divers programmes et activités, les intentions du législateur et les résultats visés par les objectifs du Conseil des Arts ne sont pas clairement articulés. Il s'ensuit que la haute direction n'est pas en mesure de rendre compte des résultats de ses activités au Conseil d'administration et au Parlement.

Le Conseil des Arts du Canada devrait, afin d'être en mesure de rendre compte de ses activités, articuler les liens qui doivent exister entre ses programmes ou activités et les résultats visés par ses objectifs.

Commentaire de la direction : Au cours de la vérification, on a remis à l'équipe de vérification le document d'Évaluation des programmes, qui a pour objet cette section dans son entier (3.1.4). Le document décrit les nombreuses méthodes développées par le Conseil des Arts aux fins d'évaluation des programmes et explique pourquoi le modèle d'évaluation gouvernemental, proposé ici, ne convient pas au Conseil des Arts.

Lors de la vérification, les représentants du vérificateur général ont également reçu un document qui décrit les objectifs du Conseil des Arts, tels qu'établis par le Parlement dans la Loi sur le Conseil des Arts du Canada, les liens qui existent entre les objectifs du Conseil des Arts et les objectifs de ses services et programmes et les objectifs spécifiques des services du Conseil des Arts. Le document en question démontre que les programmes du Conseil des Arts et leurs objectifs sont clairement définis et structurés.

Réponse du BVG : Nous n'avons pas obtenu de document justifiant la façon dont le budget est alloué au sein des disciplines et des services du Conseil des Arts, de manière à démontrer ses priorités et ses choix.

3.1.4 Réévaluation de l'efficacité des programmes. Le Conseil des Arts a développé un réseau élaboré de consultations avec la communauté artistique. Ce réseau permet la réalisation d'une certaine forme d'évaluation, mais il s'agit d'une évaluation des besoins et des aspirations de la clientèle et non pas une évaluation des programmes ou activités pouvant répondre à ces besoins et aspirations.

Le terme "évaluation" est utilisé au sein du Conseil des Arts pour désigner des notions de recherche de renseignements, de consultation, d'appréciation de demandes de subventions, de prise de décision et d'allocation budgétaire.

La "mesure de l'efficacité", "l'évaluation de l'efficacité" et "l'évaluation" sont des termes que le gouvernement et le Bureau du vérificateur général réservent à une activité qui consiste principalement à recueillir, de façon ordonnée et systématique, des données empiriques de nature intersubjective : des données d'ordre qualitatif et quantitatif qui permettent de déterminer de façon fiable et valable la nature et l'étendue des effets d'un programme et des retombées imprévues par rapport aux objectifs visés.

La Loi sur le Conseil des Arts décrit ainsi ses buts ultimes : "... de favoriser et de promouvoir l'étude et la diffusion des arts ainsi que la production d'œuvres d'art...". Elle poursuit en énonçant, dans ses pouvoirs, quelques moyens pour atteindre ces buts. Ces moyens ne sont ni impératifs, ni restrictifs, ni exhaustifs. Or, le Conseil des Arts n'a pas traduit ces buts et pouvoirs en objectifs spécifiques pour l'ensemble de ses programmes. Bref, les objectifs du Conseil n'ont pas été énoncés de façon à s'assurer que tous les gestionnaires répondent à l'ensemble des besoins du Conseil des Arts.

principe de la "réactivité" au milieu, elle n'effectue pas de planification plus élaborée. Être réactif à un environnement changeant rend la planification stratégique certes difficile. Or, nous croyons que ce principe ou, autrement dit, la décision de ne pas être interventionniste ne peut pour autant éliminer la nécessité pour un organisme professionnel d'anticiper événements et courants. Aussi le Conseil des Arts n'a-t-il pas établi d'ordre de priorité ni défini ses stratégies et choix en élaborant des scénarios avec avantages et inconvénients, conséquences et retombées. Il s'opère peu de débats autour des grandes orientations devant mener à des choix ainsi qu'autour des moyens qui permettent l'atteinte des buts énoncés dans la Loi sur le Conseil des Arts (par exemple, les mérites relatifs de l'aide financière directe, de campagnes de promotion artistique, de services-conseils, du développement de l'auditoire.) Le processus décisionnel actuel permet difficilement au Conseil des Arts de procéder à des remises en question importantes de ses stratégies d'intervention et de justifier la demande accrue de crédits parlementaires. De plus, il est démuní devant un accroissement ou une compression de son budget.

Au niveau des divers services de la Division des arts, il n'existe pas de normalisation minimale des interventions devant conduire à une planification d'ensemble. Le degré de planification effectif varie substantiellement d'un service à l'autre, selon l'expérience du gestionnaire en la matière. Ainsi, étant donné l'absence d'une démarche uniforme pour développer et présenter des propositions de plans et de budgets, quelques services seulement soumettent des propositions budgétaires détaillées et explicites qui établissent des liens avec leur planification.

Le Conseil des Arts devrait documenter l'allocation de son budget annuel au niveau de chacune des disciplines artistiques et des divers services afin de pouvoir établir et démontrer ses priorités et ses choix.

Commentaire de la direction : Il existe déjà à l'heure actuelle une forte documentation à cet égard. Le Conseil des Arts verra toutefois s'il y a moyen d'améliorer celle-ci.

Commentaire de la direction : Le Conseil des Arts révisé fréquemment ses méthodes d'attribution de subventions de fonctionnement et il continuera de le faire. Le Conseil d'administration décidera dans quelles circonstances il conviendrait d'effectuer des évaluations pluriannuelles en tenant compte de leurs coûts.

Réponse du BVG : Nous ne considérons pas que la direction et le Conseil font des révisions systématiques de leurs méthodes d'attribution. C'est à la gestion de proposer au Conseil un plan d'évaluation, des solutions de rechange et une estimation des coûts pour lui permettre de prendre une décision.

3.1.3 Processus d'allocation budgétaire. Quoiqu'il existe un document énonçant les six éléments qui entrent en considération dans l'allocation du budget, il n'existe pas de processus clairement défini pour justifier la distribution des fonds entre les diverses disciplines artistiques et les divers services; un processus qui soit approuvé par le Conseil d'administration, documenté, communiqué et appliqué aux divers niveaux de décision.

Pour l'exercice financier 1983-1984, il n'existait pas non plus de processus officiel de planification stratégique et opérationnelle. Les activités de planification se limitaient à la répartition du budget annuel inter- et intra-disciplines.

Nous avons néanmoins constaté qu'en 1984-1985, le Conseil des Arts avait entamé un processus de documentation de son cycle de planification budgétaire.

La haute direction du Conseil des Arts rationalise ses décisions quant à la répartition de ses fonds par des facteurs historiques et évolutifs. Invoquant le

montant. Or, cette politique n'est énoncée ni dans le Manuel de politiques internes, ni dans les brochures d'information, ni dans l'information fournie au Conseil. Seul le Budget des dépenses fait référence à la notion de subside annuel. Cette pratique laisse l'impression d'octrois quasi-automatiques à des récipiendaires antérieurs, exposant ainsi le Conseil des Arts à des critiques de "biais historique" dans son processus d'attribution.

De plus, les évaluations et les prises de décisions quant à ces demandes de subventions se font au cours d'une courte période d'activité intense, entraînant un surcroît de travail pour tous les intéressés. Il est donc difficile d'effectuer des évaluations en profondeur de chacun des organismes bénéficiaires, évaluations qui s'imposeraient étant donné l'importance du facteur historique qui est à la base de l'octroi de ces subventions d'opération majeures. Sans éliminer le travail d'appréciation annuelle, des évaluations plus complètes pourraient se faire sur une base cyclique pluri-annuelle, par exemple tous les trois ou cinq ans. Ainsi, on pourrait tenter de justifier le niveau de financement à partir d'une analyse de budget à base zéro plutôt que par une approche historique; on pourrait aussi faire un examen détaillé de la compétence administrative et de la responsabilité financière dont fait preuve l'organisme. Les évaluations pourraient alors être examinées par le personnel du Conseil des Arts et par son Conseil d'administration à n'importe quelle période de l'année et ainsi permettre des remises en question de l'ensemble du programme de subventions de fonctionnement et des critères utilisés dans l'appréciation des demandes.

Le Conseil des Arts devrait :

- revoir ses méthodes d'attribution en matière de subventions de fonctionnement;

- sur une base cyclique pluri-annuelle, effectuer des évaluations plus approfondies des organismes bénéficiaires de subventions de fonctionnement.

Dans les cas de demandes de subventions et de bourses évaluées par des jurys, les vérificateurs n'ont pas trouvé de documents justifiant les décisions des jurys, sauf dans le cas du service Lettres et édition.

En ce qui concerne les demandes examinées par les agents, les dossiers ne contenaient pas la documentation justifiant l'octroi ni le niveau de financement recommandé par l'agent, en vertu des critères d'appréciation utilisés. Ainsi, pour la majorité des cas de subventions de fonctionnement dans les disciplines théâtre, musique et danse, totalisant 24 000 000 \$ ou 39 p. 100 du montant de subventions, accordées en 1983-1984, le document présenté au Conseil d'administration ne faisait aucune mention des critères d'appréciation utilisés. Il ne permettait pas, non plus, d'identifier les pondérations effectuées par l'agent pour chacun des critères qui ont conduit à la recommandation de l'octroi et du niveau de financement.

Le Conseil des Arts devrait consigner les critères d'appréciation utilisés et les pondérations effectuées en vertu de ceux-ci, et justifier les décisions d'attribution de subventions et bourses en vertu de ceux-ci.

Commentaire de la direction : Le Conseil des Arts consigne à l'heure actuelle ses critères d'appréciation et il justifie les décisions d'attribution de subventions et de bourses en fonction de ces critères.

Réponse du BVG : Il y a ici un autre problème d'interprétation. La consignation, aux dossiers, des critères utilisés est incomplète et la justification de la décision en fonction de ceux-ci est insuffisante.

Le niveau de financement des subventions de fonctionnement dépendait avant tout de la somme octroyée l'année précédente. L'agent recommandé, par son évaluation, s'il doit geler, diminuer ou augmenter ce

Compte tenu des renseignements du cahier d'information, les membres du Conseil d'administration ne sont pas toujours au courant du rôle prépondérant que jouent les agents de programmes et donc, de la responsabilité accrue du Conseil lorsque celui-ci approuve une recommandation formulée à la suite d'une évaluation effectuée sans appréciation de l'extérieur.

En vertu de ses principes d'intégrité, le Conseil des Arts devrait réexaminer ses méthodes d'attribution de bourses et de subventions ainsi que l'utilisation qu'il fait de ses jurys et appréciateurs de l'extérieur.

Commentaire de la direction : Le Conseil des Arts réexamine continuellement ses méthodes d'attribution de bourses et de subventions ainsi que l'utilisation qu'il fait de ses jurys et appréciateurs et il continuera d'agir ainsi.

Réponse du BVC : Nous croyons qu'il y a ici problème d'interprétation. Nous voulons l'assurance que le Conseil va réexaminer ses méthodes à la lumière des faits énoncés aux paragraphes précédents.

Nous avons également constaté que, généralement, les dossiers de subventions ne contiennent pas de documents énonçant les critères d'appréciation et justifiant l'octroi ou le refus de financement, ou encore le niveau de financement accordé. Les seuls documents justificatifs existants aux dossiers étaient ceux qui étaient présentés pour approbation au Conseil d'administration; or, ceux-ci ne font état ni du processus d'évaluation du mérite artistique, ni de tous les critères d'appréciation utilisés, ni des pondérations effectuées en vertu de ces critères et qui ont mené à la décision quant au niveau de financement.

Comme il n'y a pas de preuve officielle que chaque demande a fait l'objet d'un examen approprié, le Conseil se retrouve constamment dans une situation de vulnérabilité.

Notre vérification nous a également permis de constater que :

- les contrôles relatifs au traitement des demandes de subventions ou de bourses sont bien appliqués dès la réception de la demande jusqu'au versement final;
- les modalités de paiement et les contrôles qui s'y rattachent sont convenables;
- toutes les recommandations en ce qui concerne les octrois, les refus et le niveau de financement sont présentées au Conseil d'administration pour approbation finale;
- les processus décisionnels qui mènent à l'attribution de bourses et de subventions ne comportent pas d'activités redondantes.

Par contre, l'examen des vérificateurs a révélé que cinquante-sept pourcent (57 p. 100) du montant des subventions et bourses pour 1983-84 aurait été octroyé par suite de l'appréciation effectuée par des membres du personnel du Conseil des Arts plutôt que par des jurys et appréciateurs de l'extérieur, contrairement à ce qui est décrit dans le cahier d'information des membres du Conseil d'administration et en dépit du principe d'évaluation par des pairs, préconisé par le Conseil. Il est surprenant de constater qu'il s'agit de subventions d'une valeur monétaire élevée dont la valeur peut quelquefois même dépasser le million, alors que la valeur de celles attribuées par suite de l'appréciation par des jurys est relativement peu importante, habituellement de l'ordre de 7 000 \$.

Cette pratique compromet les principes de pleine concurrence, d'impartialité et d'objectivité prônés par le Conseil des Arts tout en augmentant le risque d'une utilisation inefficace des jurys.

L'information écrite destinée au Conseil d'administration devrait :

- renseigner les membres sur les politiques, stratégies et procédés en vigueur;
- être mise à jour régulièrement de façon à éliminer les renseignements périmés et redondants;
- être présentée de façon à en faciliter la lecture et à aider le processus de prise de décision.

Les procès-verbaux des réunions du Conseil d'administration devraient être disponibles dans un délai raisonnable.

Commentaire de la direction : Ces recommandations seront mises en oeuvre.

3.1.2 Processus d'attribution des subventions et des bourses. En 1976-1977, le Bureau du vérificateur général avait examiné les procédés suivis par le Conseil des Arts pour l'octroi des subventions ainsi que les contrôles internes utilisés pour l'administration du programme de subventions. Les lacunes relevées dans le Rapport annuel de 1977 du vérificateur général présentée à la Chambre des Communes au sujet de la gestion des subventions par le Conseil des Arts étaient en grande partie attribuables au manque de politiques clairement définies et de procédés uniformes. Des efforts soutenus de la part du Conseil pour clarifier les politiques et procédés dans l'attribution des subventions ont rendu possible la correction des faiblesses mentionnées en 1977.

sur les politiques, stratégies et orientations adoptées par le Conseil des Arts ni sur les divers procédés en vigueur. La division-clé, celle des Arts, ne participe pas à la préparation de ce cahier, ni à l'unique session d'information organisée pour les nouveaux membres.

Deuxièmement, bien que mis à jour en 1984, le cahier d'information des nouveaux membres renferme des renseignements périmés et redondants. Il n'y a pas toujours congruence entre les politiques qu'on y retrouve, celles que renferme le manuel des politiques internes et la réalité. Les politiques d'utilisation des jurys dans l'appréciation des demandes de subventions des organismes artistiques, par exemple, diffèrent d'un manuel à un autre. Les nouveaux membres risquent donc d'être mal préparés à exercer leur rôle.

Avant chaque réunion, les membres du Conseil d'administration reçoivent énormément d'information. Cette information n'est pas toujours présentée de façon à en faciliter la lecture ni à aider le processus de prise de décision. L'organisation de l'information fournie n'encourage pas les discussions sur des sujets portant sur l'ensemble des disciplines, sur les grandes orientations, sur les stratégies et sur les procédés d'attribution. Comme il se doit, les nombreux cahiers renferment les recommandations concernant les demandes de subventions et de bourses pour l'approbation du Conseil. Cependant, les sujets qui doivent faire l'objet d'une discussion, indépendamment d'une discipline, d'une recommandation ou d'un cas particulier et qui touchent l'ensemble des programmes, ne s'y retrouvent pas souvent. Par exemple, les objectifs d'ensemble que tous les gestionnaires devraient poursuivre, le développement de l'auditoire en général et la formation des artistes à travers toutes les disciplines artistiques.

Les procès-verbaux des réunions sont expédiés en même temps que les cahiers pour la réunion suivante, soit quelque deux mois et demi après la tenue de la réunion. Un tel délai est généralement considéré comme inacceptable par la plupart des conseils d'administration.

des Arts, ce qui représente au-delà du double du nombre des membres du Conseil d'administration. Cette présence, en plus d'être coûteuse, peut nuire à la discussion libre entre les membres du Conseil d'administration. Hormis la tradition, les vérificateurs n'ont pas pu trouver d'explication pour un tel niveau de présence aux réunions. Par contre, ils ont noté que ces réunions constituent un forum d'information et de communication important entre les divers secteurs du Conseil des Arts. Or, l'objectif premier des réunions du Conseil n'est pas de faciliter la communication et l'échange d'information entre les employés du Conseil des Arts.

Le Conseil d'administration devrait réviser sa politique d'assistance aux réunions du Conseil d'administration et établir une liste des employés qui peuvent être appelés à comparaître, au besoin.

Commentaire de la direction : L'avis du Conseil d'administration sera sollicité à cet égard. Cependant, si cette recommandation était mise en oeuvre, il y aurait des conséquences néfastes sur la prise de connaissance des opinions du Conseil d'administration de la part du personnel et sur l'accès du Conseil d'administration aux compétences du personnel.

Réponse du BVG : Nous ne partageons pas l'opinion de la direction et nous croyons qu'il appartient au conseil de prendre une décision à ce sujet.

Information écrite. L'information générale fournie aux nouveaux membres du Conseil d'administration ne leur permet pas d'assumer rapidement leurs nouvelles fonctions.

Premièrement, le cahier d'information préparé à l'intention des nouveaux membres du Conseil d'administration ne les renseigne pas suffisamment

3. OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS

3.1 Gestion des programmes

3.1.1 Conseil d'administration

Composition. Les membres du Conseil d'administration doivent prendre des décisions quant aux activités du Conseil des Arts et en rendre compte au Parlement. Ces décisions, quoique étroitement liées au domaine artistique, font appel à des compétences administratives et financières qui débordent largement le domaine des arts.

Pour des raisons d'imputabilité il importe qu'en tout temps, en plénière et en comité, le Conseil d'administration possède les diverses compétences requises. Afin de s'en assurer, ce dernier devrait formuler ses besoins et faire ses recommandations au gouverneur en conseil.

Dans le but d'aider à la nomination de ses futurs membres, le Conseil d'administration devrait préciser les compétences dont il a besoin en vertu de son mandat et faire les recommandations appropriées au gouverneur en conseil.

Commentaire de la direction : Ceci a été fait à maintes reprises; le Conseil des Arts se fera un plaisir de le faire à nouveau.

Réponse du BVG : La direction n'a fourni aucune preuve à cet effet. À notre avis, le Conseil d'administration devrait formuler ses besoins en terme de connaissances et d'aptitudes requises.

Réunions. Tous les agents permanents ont la permission d'assister aux réunions plénières et en sous-comité et d'intervenir. La présente vérification a permis d'observer une présence moyenne de 50 employés aux réunions du Conseil

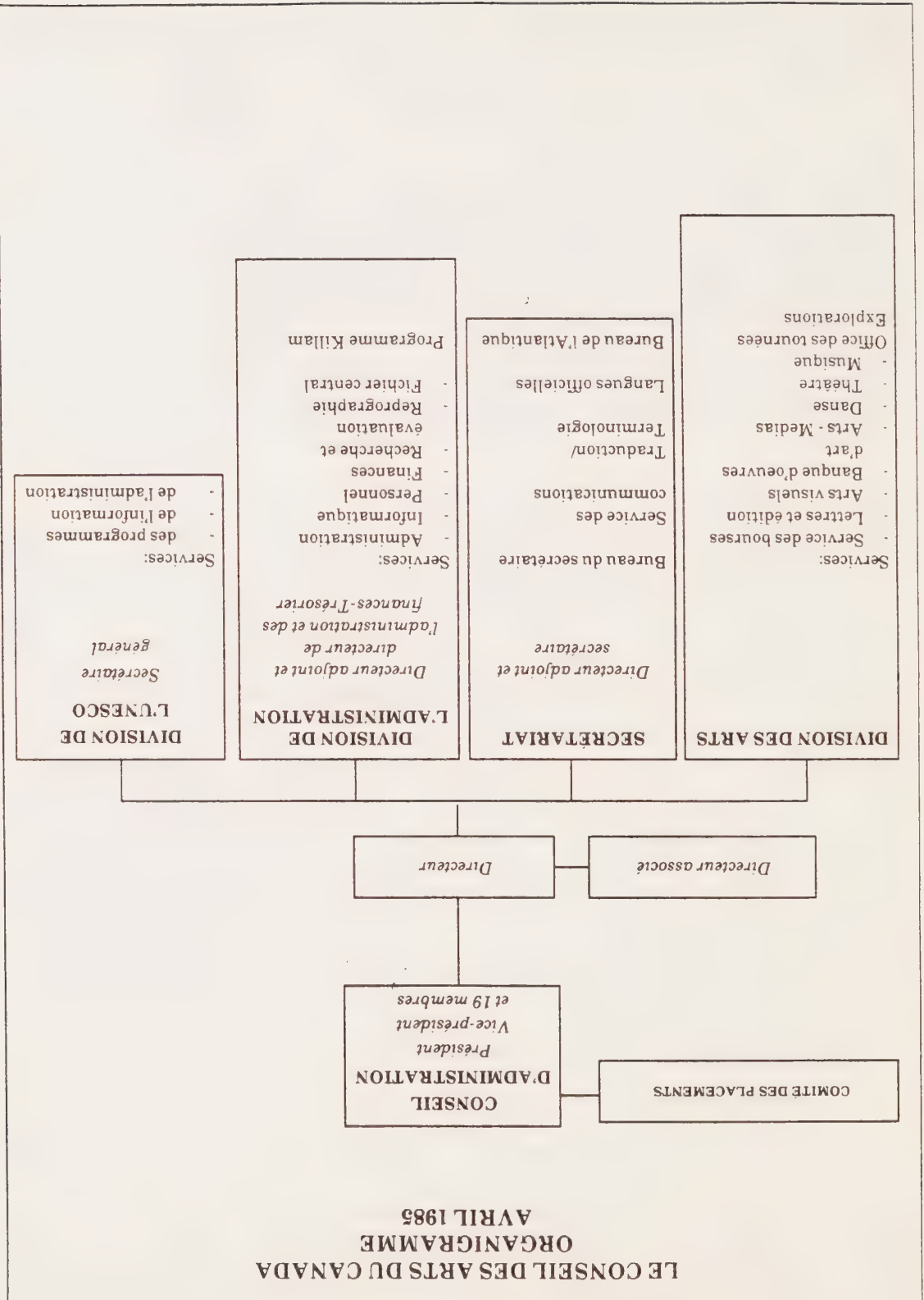
quatre fois l'an : en mars, en juin, en septembre et en décembre. Au cours des réunions, ils doivent examiner et approuver l'attribution de subventions et établir les grandes orientations du Conseil des Arts. Neuf de ses membres constituent son Comité exécutif et ils se rencontrent avant chaque réunion du Conseil, et selon les besoins. Le personnel poursuit ensuite ses travaux en tenant compte des décisions et orientations de son Conseil d'administration.

En outre, le Conseil d'administration bénéficie des avis et conseils d'un Comité de placements dans sa gestion du fonds de dotation et des autres fonds du Conseil. En vertu de l'article 18 de la Loi sur le Conseil des Arts du Canada, ce comité est composé du président du Conseil des Arts ou de son représentant, d'un membre du Conseil désigné par celui-ci et de trois personnes nommées par le gouverneur en conseil.

Enfin, quatre membres du Conseil d'administration composent le Comité de vérification et d'évaluation lequel a pour mandat de proposer au Conseil d'administration l'approbation des états financiers et de lui faire des recommandations pour tout ce qui a trait à l'évaluation et à la vérification des programmes.

2.5 Comités consultatifs des disciplines artistiques. Six comités représentant les diverses disciplines artistiques subventionnées par le Conseil des Arts donnent des avis au personnel de celui-ci sur les questions qui se rattachent à chacune des disciplines artistiques. Ces comités comprennent plus de 40 membres provenant des secteurs de la danse, de la musique, du théâtre, de la création littéraire, des arts visuels et des arts-médias. Parmi d'autres groupes consultatifs, il y a le Conseil consultatif de l'Office des tournées et le Comité consultatif d'Explorations.

LE CONSEIL DES ARTS DU CANADA ORGANIGRAMME AVRIL 1985



Selon le Conseil des Arts, la tenue de concours nationaux et l'évaluation des demandes par des pairs sont des principes inhérents à son processus de prise de décision visant à assurer l'intégrité du processus d'attribution des subventions et bourses.

Le Conseil des Arts regroupe les quatre divisions principales, illustrées par l'organigramme à la page suivante : la Division des arts, la Division de l'Unesco, la Division de l'administration et le Secrétariat.

Le directeur et le directeur associé sont à la tête d'un effectif de quelque 235 employés dont plusieurs sont des spécialistes des disciplines artistiques auxquelles le Conseil vient en aide. Selon une brochure publiée récemment par le Conseil des Arts intitulée "Le Conseil des Arts et ses programmes, Survol.", les employés choisissent les appréciateurs, organisent les jurys, préparent les recommandations des jurys au Conseil d'administration et conseillent celui-ci en matière de politiques et de programmes.

2.3 Financement. Lors de sa création, le Conseil des Arts a bénéficié d'une caisse de dotation de 50 millions de dollars constituée par le Parlement, dont le revenu a financé tous les programmes jusqu'en 1964. L'insuffisance de ce revenu s'est manifestée à mesure que croissait la vie culturelle canadienne et, depuis 1965, le Parlement a commencé à octroyer des crédits au Conseil des Arts. Au cours de l'exercice financier 1983-1984, son revenu s'est élevé à plus de 75 millions de dollars dont plus de 65 millions ou 86 p. 100 provenaient des subsides annuels accordés par le Parlement. D'autres sommes, des dons et legs s'élevant à 26 millions de dollars, sont destinés à des fins particulières.

2.4 Conseil d'administration. Le Conseil des Arts est régi par un Conseil d'administration de 21 membres nommés par le gouverneur en conseil pour un temps pré-déterminé. Les membres du Conseil d'administration se réunissent

compétence voulue pour être considérées comme professionnels dans leur discipline. Les organismes artistiques doivent avoir atteint un niveau élevé de qualité artistique, de compétence administrative et de responsabilité financière. Le Conseil tient aussi trois concours annuels dans le cadre du programme Explorations dont les subventions sont destinées aux organismes et citoyens canadiens qui désirent réaliser des projets artistiques et culturels qui font preuve d'originalité.

En 1983-1984, quelque 3 900 bourses et subventions ont été attribuées en vertu des divers programmes, pour une valeur totale de 64 millions de dollars. Vingt-huit pourcent (28,5 p. 100) de ces bourses a été attribué aux artistes individuels alors que près des trois quarts (71,5 p. 100) allaient aux organismes artistiques ou de soutien des arts. La valeur des bourses et subventions aux artistes individuels ne représente toutefois que 12 p. 100 du total par rapport à 88 p. 100 pour les organismes artistiques.

Les demandes présentées par des artistes individuels sont étudiées par des appréciateurs indépendants, réunis en jurys ou consultés à titre individuel. Ils sont eux-mêmes artistes ou professionnels du domaine des arts, oeuvrant dans les mêmes disciplines artistiques que celles des candidats dont ils sont chargés d'évaluer les demandes. Il n'existe ni jurys permanents ni jurys composés de membres du personnel du Conseil des Arts. À chaque année, environ 800 artistes et professionnels des arts prêtent ainsi leurs services au Conseil contre rémunération, pour un coût de quelque 1,2 million de dollars.

En ce qui a trait aux organismes artistiques, le processus d'appréciation varie et peut comprendre l'utilisation de jurys ou de rapports soumis soit par des appréciateurs indépendants, soit par des membres des comités consultatifs des disciplines artistiques, dont nous traitons en 2.5.

Canada : le Conseil des Arts a pour objet " ... de favoriser et de promouvoir l'étude et la diffusion des arts ainsi que la production d'oeuvres d'art ... ".

Le Conseil des Arts du Canada offre aux artistes professionnels et aux organismes artistiques un ensemble de subventions, de bourses et de services. En outre, il fournit les services de secrétariat à la Commission canadienne pour l'Unesco. Avant 1978, le Conseil des Arts du Canada avait aussi pour mandat de favoriser et de promouvoir les humanités et les sciences sociales au Canada.

Malgré sa grande dépendance financière du Parlement et son obligation de lui rendre compte de ses activités, (par le biais du ministre des Communications), le Conseil des Arts n'est pas assujéti à la Loi sur l'administration financière; il jouit donc d'une grande flexibilité et d'un niveau élevé d'autonomie de fonctionnement. Ses comptes sont soumis pour vérification chaque année au vérificateur général du Canada et ses états financiers sont publiés dans un rapport annuel déposé au Parlement. De plus, le Conseil est appelé à paraître devant certains comités parlementaires, dont le Comité permanent de la Chambre des communes sur les communications et la culture.

2.2

Programmes et structure organisationnelle. Pour réaliser son mandat, le Conseil des Arts a élaboré des programmes de subventions, de bourses, et de services qui se divisent en deux grandes catégories : l'aide à des artistes individuels et l'aide à des organismes artistiques. Ses programmes reposent sur le principe fondamental qui vise à favoriser et à promouvoir l'excellence professionnelle dans le domaine des arts.

Les artistes et les organismes artistiques professionnels canadiens peuvent demander des bourses ou des subventions dans les disciplines suivantes : danse, musique, théâtre, création littéraire et édition, arts visuels et arts-médias. Les artistes doivent avoir terminé leur formation de base ou posséder la

1. ÉTENDUE DE L'EXAMEN

Après un examen préliminaire mais complet des programmes, processus et systèmes de gestion du Conseil des Arts, la vérification a porté sur les trois volets suivants :

- **La gestion des programmes d'aide et de subventions.** L'objectif visé par le premier volet de la vérification était de s'assurer que le Conseil des Arts établit des priorités, évalue l'incidence de ses interventions de façon systématique et utilise un processus d'attribution de subventions et de bourses efficace et respectueux du principe d'intégrité.

- **La gestion et le contrôle financiers.** L'objectif visé par le deuxième volet de la vérification était de s'assurer que les contrôles budgétaires étaient suffisants et respectés, et que les activités de placement du fonds de dotation et d'autres fonds étaient convenablement contrôlées.

- **La gestion et l'utilisation des ressources humaines et matérielles.** L'objectif visé par le troisième volet de la vérification était de s'assurer que les ressources humaines et matérielles déployées au sein du Conseil des Arts étaient gérées avec efficacité et économie.

Les données qui ont fait l'objet de notre examen proviennent de l'année financière 1983-1984, étant donné que les projets de vérification se sont déroulés de mars 1984 à janvier 1985.

2. CONTEXTE DE FONCTIONNEMENT

2.1 Mandat. Créé en 1957 par une loi du Parlement, le Conseil des Arts du Canada a pour mandat de favoriser la vie artistique au Canada. Le but ultime du Conseil des Arts est contenu dans l'article 8(1) de la Loi sur le Conseil des Arts du

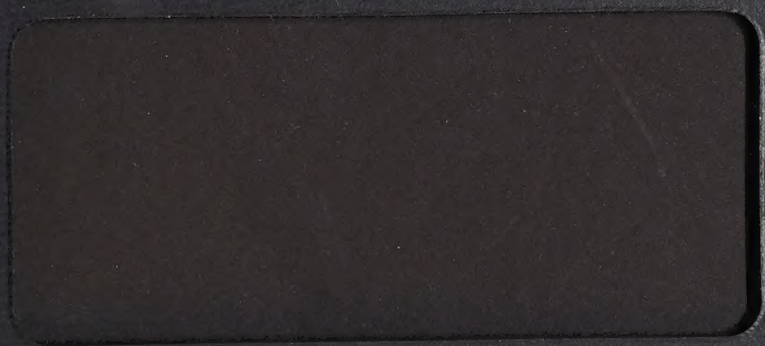
RAPPORT DE VÉRIFICATION INTÉGRÉE LE CONSEIL DES ARTS DU CANADA

Table des matières

	PAGE
1. Revue de l'examen	1
2. Contexte de fonctionnement	1
2.1 Mandat	1
2.2 Programmes et structure organisationnelle	2
2.3 Financement	4
2.4 Conseil d'administration	4
2.5 Comités consultatifs des disciplines artistiques	6
3. Observations et recommandations	7
3.1 Gestion des programmes	7
3.1.1 Conseil d'administration	7
3.1.2 Processus d'attribution des subventions et des bourses	10
3.1.3 Processus d'allocation budgétaire	15
3.1.4 Évaluation de l'efficacité des programmes	17
3.1.5 Coordination des programmes	21
3.2 Gestion et contrôle financiers	24
3.2.1 Rôles et responsabilités	24
3.2.2 Gestion des placements	27
3.3 Gestion et utilisation des ressources humaines	32
3.3.1 Allocation et utilisation des ressources humaines	32
3.3.2 Méthodes de travail	34
3.3.3 Fonctions de la gestion des ressources humaines	36

**RAPPORT DE VÉRIFICATION INTÉGRÉE
AU CONSEIL D'ADMINISTRATION
DU CONSEIL DES ARTS DU CANADA**

Le 16 octobre 1985



3 1761 11550360 9



RAPPORT DE VÉRIFICATION INTÉGRÉE
AU CONSEIL D'ADMINISTRATION
DU CONSEIL DES ARTS DU CANADA

Vérificateur général
du Canada



Auditor General
of Canada